

*Г. В. Майер, Г. Е. Дунаевский*

*Томский государственный университет*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УЧЕБНО-НАУЧНО-ИННОВАЦИОННОГО КОМПЛЕКСА КЛАССИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА**

В силу понятных причин, большей частью связанных с историей развития каждого вуза, в структуре организации учебной, научной и инновационной деятельности каждого высшего учебного заведения неизбежны свои существенные особенности. Тем не менее можно выделить ряд проблем, с которыми, на наш взгляд, сегодня сталкиваются руководители многих университетов классического типа, в особенности крупных, с развитой научной и инновационной инфраструктурой, претендующих в рамках современных концепций на статус исследовательских (инновационных). Несмотря на то, что эти проблемы давно на слуху, решений им пока не найдено. Целью данной работы является попытка не только еще раз привлечь к ним внимание, но и как-то их систематизировать, что, возможно, послужит еще одним, пусть скромным, толчком к их будущему решению.

### **Основные виды деятельности**

Одним из принципиальных вопросов, возникших в последние годы, является проблема основных видов деятельности вуза. Всю свою историю высшая школа России основывалась на двух китах – образовании и науке. Без активной научной деятельности вуза немыслима ни серьезная подготовка будущих специалистов, ни тем более подготовка кандидатов, докторов наук. С введением в действие Гражданского кодекса РФ и Закона о науке РФ, по научной деятельности высшей школы был нанесен серьезный «нормативно-правовой» удар: формулируя своей основной деятельностью образование, вуз не может быть аккредитован как субъект научной деятельности. И это при том, что многие университеты страны ставят научную деятельность в число своих первоочередных задач, а

по количеству докторов и кандидатов наук, числу и уровню научных исследований не уступают, а иногда и превосходят отдельные академические либо отраслевые институты. Всем понятна несуразность этой ситуации, тем не менее пресловутые проценты объемов «основной» деятельности (а основной для вуза, естественно, всегда остается образовательная) являются камнем преткновения юриспруденции, хотя для большей части крупных университетов России научная и образовательная деятельность давно неотделимы одна от другой, сопоставлять их объемы в процентах бессмысленно.

На наш взгляд, здесь затронут принципиальный, целевой, смысл научной деятельности высшей школы: решает она научные задачи только для того, чтобы «не заплесневели мозги» преподавателей или все-таки принимает полноправное участие в развитии российской науки?

Понятно, что далеко не каждый вуз может претендовать на государственную научную аккредитацию. Необходимы разумные критерии, но никак не тот полный отказ от нее, который мы имеем сегодня.

Одно из грустных последствий нерешенности данного вопроса касается вузовских НИИ. Имевшие статус юридического лица и прошедшие государственную аккредитацию НИИ могли бы давно решить многие свои проблемы, реструктурируясь в подразделения вуза. Но в этом случае им пришлось бы исчезнуть как аккредитованным в науке учреждениям. Поскольку вуз этой аккредитации не имеет, могут возникнуть проблемы с участием в крупных научных проектах, программах и пр. Это не единственная, но существенная причина, по которой некоторые НИИ, сохраняя свое юридическое лицо и аккредитацию, несли и несут по сей день существенные потери в кадрах, материаль-

ной базе и развитии в целом, но не соглашаются на слияние с вузом (к этой проблеме мы еще будем возвращаться).

Выходов из этой ситуации несколько, но все они в той или иной степени требуют уточнений действующего законодательства. Прежде всего это разработка и утверждение набора критериев, удовлетворяя которому, вуз как юридическое лицо может быть аккредитован как субъект научной деятельности. Кроме того, прием к рассмотрению на предмет аккредитации отдельных обособленных подразделений вузов, действующих на основании Положений и имеющих научную деятельность в качестве основной. Кстати, одним из основных критериев (признаков) исследовательского университета и служило бы наличие в его структуре аккредитованных научных обособленных подразделений.

Без решения указанной проблемы, без отработки механизма аккредитации университета в науке все разговоры о создании в России исследовательских университетов были и будут неконструктивными.

Что касается инновационной деятельности, то, к счастью, она пока не требует государственной аккредитации (хотя местное законодательство, например Закон Томской области об инновационной деятельности, таковую предполагает). Здесь у вузов также возникают проблемы, в основном – имущественно-финансовые, мы их рассмотрим ниже.

### Структура

До принятия ГК РФ в состав крупных университетов входили структурные подразделения, как частично, так и полностью реализующие права юридического лица. Это было закреплено в ст. 12 Закона РФ об образовании. С введением ГК РФ эта норма оказалась «вне закона» (детально данная ситуация проанализирована в работе [1]), и вузы потеряли подразделения со статусом юридических лиц, к числу которых относились крупные НИИ, экспериментальные производства, крупные библиотеки, комбинаты питания, бытовые комплексы и пр. Некоторые вузы, воспользовавшись незавершенностью инвентаризации федеральных учреждений, самостоятельно реорганизовали эти подразделения в структуры с частичными полномочиями юридического лица.

Следует отметить, что этот статус – структурное подразделение вуза, по доверенности реализу-

ющее частичные полномочия юридического лица, – сыграл значительную роль в развитии образовательной, научной, инновационной деятельности многих вузов в последнем десятилетии. В ТГУ в отдельные годы с этим статусом действовало более 20 структурных подразделений, что несомненно способствовало и самостоятельности, ответственности их руководителей, деловой активности коллективов и, в итоге, росту внебюджетных доходов. Структура университетов в эти годы обогатилась новыми формами: учебными, учебно-научными, научно-учебными, научно-производственными, научно-инновационными центрами. Как правило, центры действуют в рамках Положений и на основании доверенности реализуют частичные полномочия юридического лица. Эта форма достаточно динамична, обеспечивает максимально возможный уровень самостоятельности и активности подразделения (к сожалению, возможности этой формы, как мы увидим далее, также оказались урезанными с введением Бюджетного кодекса РФ).

Однако вышеуказанная реорганизация юридических лиц в структурные подразделения произошла не везде: в ряде крупных университетских комплексов, в т. ч. и в ТГУ, особо крупные структуры (НИИ) остались в статусе юридического лица, столкнувшись при этом с массой проблем (см.: [1, 2]).

Указанные изменения в законодательстве РФ лишают вузы не только крупных научных и производственных структур. С введением ГК РФ полностью вне структуры вуза оказались и все малые предприятия, созданные университетами в первые годы перестройки и зарегистрированные в качестве юридических лиц. Часть этих предприятий, сохраняющая статус юридического лица, «уходит» в рынок, унося с собой интеллектуальную и материальную собственность университетов. Другую часть удалось вернуть «под крышу» родного вуза в качестве структурных подразделений с тем или иным уровнем самостоятельности, но она, как будет показано ниже, теперь будет серьезно проигрывать первой и по финансовой динамике, и по инвестиционной привлекательности.

В итоге в числе проблем структурирования вуза сегодня основная связана с невозможностью введения в состав вуза юридических лиц. Частично данную проблему пытается решить Постановление правительства РФ от 17.09.01 № 676 «Об университетских комплексах». Но, поскольку предлагаемый данным постановлением вузовский комплекс должен действовать в рамках нынешнего

законодательства, большинство связанных с этим вопросов остаются нерешенными. В условиях предложенного постановлением объединения в виде ассоциации юридических лиц невозможно решить ни проблемы совместного владения имуществом, ни проблемы передачи из вуза в НИИ бюджетных средств. Не решают эти проблемы и другие действующие сегодня формы объединений типа некоммерческого партнерства.

Выходов из этой ситуации мы видим два: один – разрешение учреждениям высшей школы включения юридических лиц в структуру вуза как юридического лица (такая практика используется в федеральных и муниципальных структурах управления, в Федеральном казначействе, РАН); второй путь – расширить понятие обособленного структурного подразделения, максимально приблизив его Положение к уставу юридического лица и разрешив его регистрацию не только на другой территории, но и в том же территориальном округе, что и головное предприятие.

### **Имущество, недвижимость, баланс**

Прежний (до 1995г.) вариант университетского учебно-научного комплекса предполагал наличие у структур, входящих в него, имущества и самостоятельных балансов, входивших в единый (сводный) баланс вуза. В этом случае не было необходимости делить имущество и передавать его с баланса на баланс. Оборудование и иное имущество, приобретаемое для кафедр при выполнении ими хозяйственных договоров в НИИ, полностью оставалось на балансах НИИ. Передача не имела смысла, т. к. все имущество НИИ, бывших тогда хоть и юридическими лицами, но структурными подразделениями вуза, являлось одновременно и имуществом университета. С введением в действие ГК РФ понятие сводного баланса различных юридических лиц уходит в небытие. И, строго говоря, при сохранении за НИИ их юридического статуса необходимо разделить все имущество (недвижимость, оборудование), что сделать очень сложно, если возможно вообще. Например, как поступить в этой ситуации с лабораторными корпусами НИИ, которые были в свое время построены и приняты у строителей университетом, актами в НИИ не передавались, активно используются в учебном процессе (в каждом из них расположен факультет), но фигурируют и в балансах НИИ, и в балансе ТГУ? Мы не будем подробно останавливаться на этом примере, он подробно описан в работе [2], отме-

тим только, что если для недвижимого имущества оптимальное решение было найдено, то вопрос учета и использования оборудования остается открытым. Так, если госуниверситет сегодня имеет возможность приобретения оборудования для учебного процесса, то НИИ, сохраняющие свой юридический статус, в рамках нынешнего законодательства от этого процесса остаются в стороне. Пользоваться оборудованием они, конечно, смогут, наращивать и развивать свою материальную базу – нет.

### **Бюджетное финансирование**

Нерешенность проблем структуры университетского комплекса сегодня затрудняет и эффективное использование имеющихся бюджетных средств, в первую очередь – средств вузовской науки. Поскольку средства ЕЗН поступают в вуз, распорядительные функции которого ограничены (вуз не имеет права передавать бюджетные средства НИИ, полученные по ЕЗН, другим юридическим лицам), НИИ оказываются вне поля финансирования по этой статье. Никакие варианты ассоциаций, некоммерческих партнерств и пр. не снимают данного ограничения. Мы опять приходим к одному из двух уже предложенных выше вариантов: либо вузу разрешается включить юридические лица в свою структуру (см. Закон РФ об образовании, ст. 12), либо юридические лица (НИИ) реорганизуются в обособленные структурные подразделения вуза на той же территории. Можно, конечно, обойти «забор» в законодательстве и зарегистрировать НИИ по месту его базы отдыха в какой-нибудь деревне в соседней области, но это не решение проблемы.

Что касается использования бюджетного финансирования для поддержания в рабочем состоянии зданий и сооружений НИИ, используемых в учебном процессе, оплаты коммунальных услуг из бюджетных и внебюджетных средств вуза, то эта проблема, на наш взгляд, решается (см.: [2]).

Другие финансово-самостоятельные структуры вуза (учебно-научные центры, ИТЦ и т. п.), которые, как уже отмечалось, созданы как структурные подразделения, действующие на основании Положений, могут без затруднений участвовать в реализации бюджетных задач, хотя большинство из них изначально ориентированно на внебюджетное финансирование, точнее, самофинансирование.

### **Инновационные структуры университетского комплекса**

Инновационная деятельность, как учебная, так и научно-производственная, может осуществляться структурами самых разных масштабов, соответственно и их нормативно-правовой статус в вузе (либо вне его) может быть различным.

ТГУ имеет в своей структуре несколько крупных платных учебных центров – таких, как Высшая школа бизнеса, состоящая из 6 факультетов и имеющая статус учебного института – структурного подразделения, по доверенности реализующего частичные правомочия юридического лица с отдельным балансом, банковским счетом и т. д., а также значительно более мелких учебных центров, как, например, Школа фитодизайна, где обучается всего 10–15 человек и нет ни своего счета, ни доверенности на ведение финансово-хозяйственных операций. Вместе с тем даже самые мелкие структуры достаточно автономны, их лицевые счета сконцентрированы на внебюджетном счете ТГУ, и действуют они на основе полного хозрасчета.

Научно-производственные центры университета (Центр компьютерных технологий, Центр «Технологический менеджмент», Опытное производство наукоемкой продукции ТГУ и др.) также имеют различные масштабы и различные уровни финансово-хозяйственной самостоятельности.

Но инновационная деятельность в рамках всех этих структур оптимальна только в тех случаях, когда вуз не претендует ни на льготы, сопутствующие инноваторам сегодня, ни на взаимодействие со сторонними инвесторами.

Действительно, создавая в своей структуре инновационный или инновационно-технологический центр (ИТЦ), вуз снова наступает на грабли законодательства, на сей раз местного: согласно закону «Об инновационной деятельности в Томской области», аккредитуемый инновационно-технологический центр – это юридическое лицо. Таким образом, ИТЦ как подразделение вуза, не будучи юридическим лицом, не может быть аккредитованным субъектом инновационной деятельности, не может рассчитывать на льготный режим работы в своем регионе.

В случаях, когда вузовская инновационная структура имеет перспективы сторонних инвестиций (особенно негосударственных), принадлежность ее к вузу вообще начинает играть тормозящую роль. Действительно, в рамках нынешнего законодательства инвестиции в структурное подразделение вуза никак не могут быть закреплены

надежно (акциями, учредительным взносом и т. д.). А закрытие подразделением вуза банковских счетов еще дальше отодвигает их от инвесторов.

С учетом всех возникших осложнений наиболее предпочтительным юридическим статусом вузовского инновационного центра, или УНИК, будет, по-видимому, ассоциация, включающая совместно утвержденные вузом и инвесторами предприятия – юридические лица, действующие по своему Уставу и находящиеся вне вузовского комплекса.

Таким образом, оптимальные варианты структур и их юридического статуса для разных инновационных задач, решаемых вузом, оказываются различными.

### **Финансовая самостоятельность. Банковские счета**

Вышеотмеченные проблемы вузовских комплексов, связанные с введением ГК РФ, не исчерпывают весь перечень нерешенных вопросов вузовского законодательства. Не менее серьезные проблемы возникли с введением Бюджетного кодекса РФ.

Во-первых, все структурные подразделения вузов, ранее на основании доверенности имевшие собственный текущий банковский счет, теперь этой возможности лишились, т. к. вся внебюджетная деятельность вуза теперь должна вестись на одном счете в Федеральном казначействе. За этим шагом, благородная цель которого – облегчить Федеральному казначейству исполнение функции контроля за расходованием внебюджетных средств бюджетных учреждений, следует, на наш взгляд, целый ряд последствий для университетского комплекса, если не негативных, то значительно усложняющих его функционирование.

Отныне все структурные подразделения, ранее имевшие самостоятельные банковские счета и доверенность на право самостоятельной финансовой деятельности, оказываются посаженными на один банковский счет вуза, что уже само по себе резко снижает динамику их финансовой деятельности. Непомерно растет нагрузка на бухгалтерию университета (прежде в ее задачу входила лишь консолидация их балансов, теперь подразделения, за исключением обособленных, не могут иметь самостоятельные баланс и счет, обработка всех операций разных подразделений вуза ложится на одну вузовскую бухгалтерию). Все счета оплачиваются по одной карточке с ограниченным числом

подписей. Если учесть, что вузы по-прежнему остаются субъектами рынка, а их доходы в значительной степени зависят от оперативности их внебюджетных структур, то лишение этих структур основных рыночных атрибутов, таких, как собственный банковский счет, баланс, возможность самостоятельно решать финансовые, материально-технические, кадровые вопросы, трудно назвать прогрессивным изменением. Более того, на наш взгляд, все произошедшие в последние годы ущемления рыночных возможностей высшей школы в совокупности вполне могли бы стать темой обсуждения в антимонопольных органах.

### Вуз и банк: прощай, дружба?

Решение о закрытии всех университетских счетов в коммерческих банках влечет за собой еще целый ряд очевидных потерь. Томский государственный университет в течение многих лет был клиентом Томского филиала АО «Газпромбанк»; структурные подразделения, имевшие соответствующие доверенности, размещали свои средства в этом и в других банках города. В трудные времена эти банки оказывали университету, его подразделениям серьезную поддержку и краткосрочными кредитами, и именными стипендиями, и спонсорской помощью. Как правило, многолетние клиентские отношения значительно расширяют возможности взаимодействия: к примеру ТГУ начал реализацию совместного с банком проекта кредитования приобретения и строительства жилья, планировал создание фондов поддержки студентов платных форм обучения, взаимодействие в инновационной сфере и др. Сомнительно, что всем этим будет заниматься федеральное казначейство. Сомнительно также, что банк, лишившись вуза как клиента, будет заинтересован в каких-либо дальнейших, тем более льготных, вариантах взаимодействия с ним. На этом фоне вытекающие из Бюджетного кодекса РФ требования об однозначном выводе счетов государственных вузов из коммерческих банков также могут и, по-видимому,

должны получить юридическую оценку с той точки зрения, что экономике бюджетных вузов наносится очевидный ущерб, а негосударственные вузы оказываются в преимуществе, имея в своем распоряжении дополнительный финансово-кредитный институт.

### Заключение

Можно было бы предположить, что университеты, и Томский университет в частности, в силу традиционной вузовско-академической инерции просто не успевают за проводимыми в целом в масштабах российского законодательства быстрыми изменениями. На наш взгляд, дело обстоит иначе: недоработки законодательства быстрее всего проявляются и болезненнее всего сказываются в малозащищенной сфере образования и науки.

Как следует из вышеприведенных примеров, в некоторых случаях университет в состоянии сам найти и реализовать вариант выхода из сложившейся ситуации. Некоторые проблемы вузов могут быть решены централизованно без кардинальных изменений в новом законодательстве незначительными дополнениями и изменениями на уровне подзаконных актов. А в ряде случаев нужно признать прямое ухудшение и усложнение хозяйственно-финансовой, особенно внебюджетной деятельности государственных вузов вследствие недоработок вводимого законодательства, что незаметно, но и неизбежно снизит их внебюджетные доходы и соответственно создаст дополнительную нежелательную нагрузку федеральному бюджету. Здесь, по-видимому, без повторного обращения к законодателям не обойтись.

---

1. Клюев А. К. Структурные подразделения вуза с полномочиями юридического лица: стратегия, проблемы, перспективы // Университетское управление: практика и анализ. 1999. № 3–4. С. 3–7.

2. Майер Г. В., Дунаевский Г. Е. Имущественный комплекс классического университета и его НИИ, осуществляющих полномочия юридического лица // Там же. 2000. № 4. С. 19–22.